



Christina Ebel, Carolin Wandzik

Metropolen und ländliche Regionen – eine untrennbare Symbiose?

Ein Faktencheck und die Vision von Praktikern



In den letzten Jahren hat sich die Fachdiskussion unter den Raum- und Stadtplanern auf die Entwicklungen in den Metropolen und großen Städten konzentriert. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Mangels an (bezahlbarem) Wohnraum bei gleichzeitig steigender Flächenverknappung und Flächenkonkurrenz. Die Konzentration auf die Metropolräume ist einerseits nachvollziehbar – ist hier der Handlungsdruck aufgrund der sehr dynamischen (Bevölkerungs-)Entwicklung und damit der Bedarf an kurzfristigen Lösungen, um sozialen Spannungen begegnen zu können, besonders hoch. Andererseits wurden damit erhebliche Teile Deutschlands aus dem Fokus genommen und somit die dort verfügbaren Potenziale nicht oder nur in geringem Umfang in die Betrachtungen – auch bezogen auf eine regionale „Arbeitsteilung“ – einbezogen.

Die Entwicklung in den Randzonen der Metropolen sowie in den Klein- und Mittelstädten der ländlichen Regionen stand eher im Hintergrund der Betrachtungen. Ein Fehler, der auf vielen Ebenen erkannt wurde. Aktuelle Papiere, wie das Positionspapier 113 „Kleinstadtforschung“ der ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, der Aufbau einer Kleinstadtakademie durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und eine Vielzahl von Veranstaltungen, u.a. das Wissenschaftliche Kolloquium „Zukunftschancen von kleineren Städten im ländlichen Raum“ der DASL – Deutsche Akademie für Stadt- und Landesplanung am 27. März 2020 in Schwerin, sind deutliche Indikatoren für einen sich verändernden Blick der Fachdisziplinen auf die Chancen und Potenziale, die diese Räume für die Lösung der anstehenden Probleme in den Metropolen und großen Städte sowie bezogen auf die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen bieten.

Deshalb richten wir in diesem Beitrag den Blick auf die Ränder der Metropolregionen und die Klein- und Mittelstädte in den ländlichen Regionen. Zu Recht hat die ARL im o.g. Papier darauf hingewiesen, dass die Definition der Kleinstadt allein über ihre Größe nicht ausreichend ist. Vielmehr müssen u.a. auch regionale Funktionen und Verflechtungen in den Blick genommen werden. Um dieser Definitionslücke aus dem Wege zu gehen, möchten wir klarstellen, dass wir uns hier nicht mit reinen Wohnplätzen, sondern mit verdichteten städtischen Kommunen, die die Grundfunktionen Handel, Dienstleistungen sowie Daseinsvorsorge erfüllen, befassen wollen.

Verdichtung – Nachnutzung – Neuerschließung

Die Flächenverknappung in den Metropolen und Großstädten geht zwangsläufig zunehmend mit der Diskussion um die bauliche Dichte einher und führt in der Folge zur weitgehenden Konzentration auf den Wohnungsbau in Mehrfamilienhäusern sowohl als Miet- als auch als Eigentumswohnung. Wohnformen in Einzel-, Doppel oder Reihenhäusern werden immer weiter an den Stadtrand bzw. in die Ränder der Agglomerationen verdrängt. Gleichwohl ist aber genau dieses Segment nach wie vor eine in breiten Schichten der Bevölkerung nachgefragte Wohn- und Eigentumsform. Gerade in diesem Segment entsteht also Potenzial für die Klein- und Mittelstädte in den peripheren Lagen und den ländlichen Regionen, ist doch hier gleichermaßen Nachnutzungspotenzial in den bereits vorhandenen Stadtbereichen vorhanden. Vorsicht ist allerdings geboten, wenn es um Nachverdichtungs- und Neuerschließungsgebiete geht. Das Mehrfamilienhaussegment gewinnt auch in den wachsenden ländlichen Regionen an Bedeutung, nur in schrumpfenden Kreisen wächst weiterhin das Segment Ein- und Zweifamilienhaus am dynamischsten. Es gilt also auch hier, dieses Segment nur als eines von vielen zu betrachten.

Auch in den ländlichen Kreisen ist die Zahl der Baufertigstellungen zwischen 2011 und 2018 auf rund 87.500 Wohneinheiten stark angestiegen (um ca. 63%). Dies ist also kein ausschließliches Phänomen der städtischen Wachstumsregionen. Für die letzten Jahre ist die Dynamik jedoch gebremst (vgl.



Abb. 1). Insgesamt gab es Zuwächse in allen drei Segmenten. Bei den Einfamilienhäusern, dem bislang prägenden Segment für die ländlichen Räume, gab es die geringsten prozentualen Zuwächse (+27%). Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wiesen deutlich höhere Zuwachsraten auf. In der Folge ist der Anteil des Ein- und Zweifamilienhaussegments bei den Fertigstellungen bis 2018 auf 55% zurückgegangen. Auch wenn das Segment insgesamt an Bedeutung verliert, erfahren Eigenheime in den schrumpfenden Regionen weiterhin eine große Nachfrage. Hier scheinen die günstigeren Preise als Pull-Faktor zu wirken.

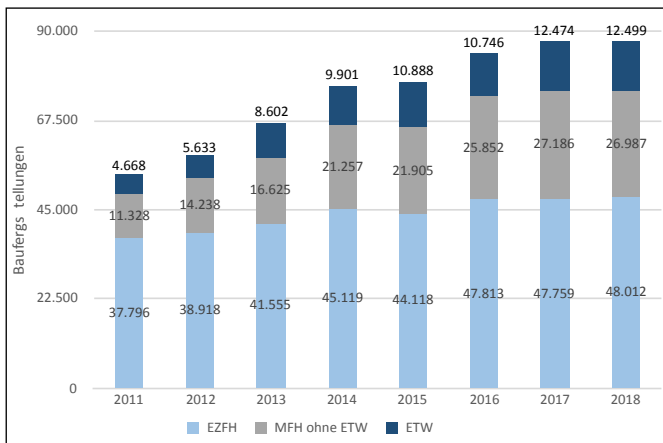


Abb. 1: Baufertigstellungen in Wohngebäuden in ländlichen Kreisen 2011 bis 2018 nach Segmenten (Quelle: GEWOS-Immobilienmarktanalyse IMA®, Statistische Ämter des Bundes und der Länder)

Bei den Baufertigstellungen in den ländlichen Kreisen entfielen rund 60% auf die wachsenden ländlichen Kreise, 30% auf die stagnierenden und nur knapp jede zehnte neue Wohnung wurde in schrumpfenden Kreisen fertiggestellt. Zu klären wäre nun die Frage, welche Rahmenbedingungen es Klein- und Mittelstädten ermöglichen, ihre hier liegenden Potenziale auch auszuschöpfen, und was getan werden könnte, um sehr bewusst den Flächen- und Druck in den Metropolen und Großstädten dadurch zu entlasten.

Unterschiedliche Entwicklungen

Vergleicht man die Entwicklungen sowohl in den Randzonen der Metropolen als auch von Klein- und Mittelstädten in ländlichen Regionen, so wird sehr schnell deutlich, dass diese selbst bei scheinbar gleichen Ausgangslagen bei benachbarten Kommunen sehr unterschiedlich verlaufen. Welche Faktoren beeinflussen also diese Entwicklungen? Um sich dieser Frage mit einem deutschlandweiten und eben nicht zu stark rationalisierten Fokus zu nähern, sollen zunächst einmal Betrachtungen auf Landkreise herangezogen werden.

Rund jeder dritte Einwohner in Deutschland (ca. 24,9 Mio.) lebte 2019 in einem ländlichen Kreis. Das durchschnittliche Bevölkerungswachstum zwischen 2011 und 2018 lag dort lediglich bei unter 1%. Aber der Wert trägt: 40% der ländlichen Kreise gewannen seit 2011 mehr als 2% an Einwohnern hinzu. In 36% der ländlichen Kreise stagnierte die Einwoh-

nerzahl weitgehend mit marginalen Gewinnen oder Verlusten von unter 2%. Rund ein Viertel der ländlichen Kreise (24%) hingegen verlor seit 2011 an Einwohnern (vgl. Abb. 2). Ein sehr heterogenes Bild – die ländlichen Kreise in Deutschland zeigen eine sehr unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung. Wachstum findet demnach nicht nur in den Metropolen statt. Neben starken Nachfragezuwächsen am Rande der Metropolen und in den wirtschaftsstarke Regionen existieren auch Wachstumsregionen in ländlichen Räumen, die auf endogene Faktoren bzw. regionale Zuwanderung zurückzuführen sind.¹

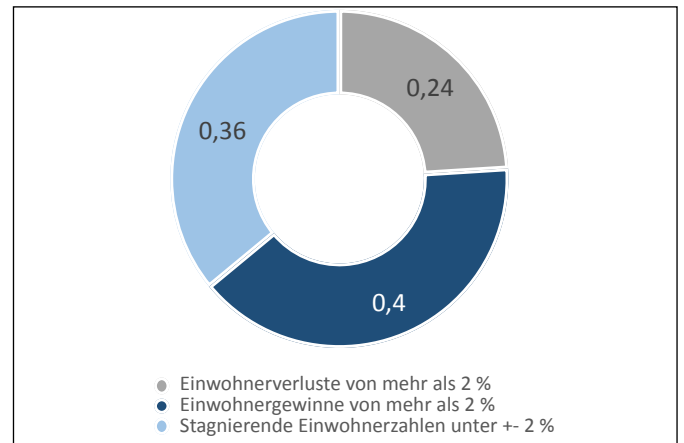


Abb. 2: Einwohnerentwicklung der ländlichen Kreise 2011 bis 2018 (Quelle: Statistisches Bundesamt und GEWOS)

Ein Großteil der Klein- und kleinen Mittelstädte in den ländlichen Kreisen in Deutschland ist durch eine positive Bevölkerungsentwicklung gekennzeichnet, zum Teil losgelöst von der Entwicklung des jeweiligen Kreises. Wachstumsraten von über 5% sind fast ausschließlich in wachsenden und stagnierenden Kreisen zu finden. Schrumpfende Kleinstädte und kleine Mittelstädte im ländlichen Raum sind in allen Kreistypen zu finden. Liegen diese in wachsenden oder stagnierenden Kreisen, übersteigen die Einwohnerverluste selten die 5%-Marke. In den schrumpfenden Kreisen verzeichnet rund ein Drittel (29%) dieser Städte Bevölkerungsrückgänge von über 5% (vgl. Abb. 3).

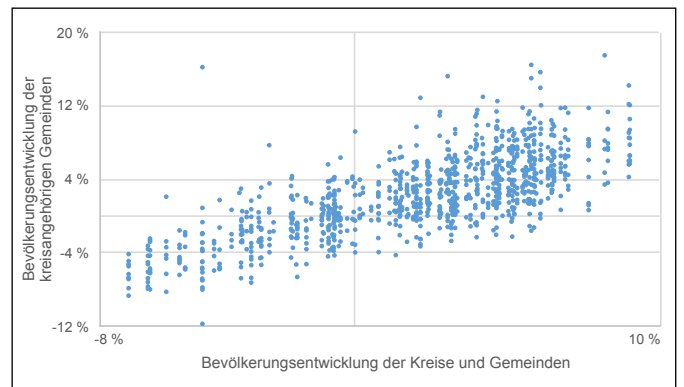


Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung 2011 bis 2018 der Klein- und Mittelstädte in ländlichen Räumen (Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder und GEWOS)

¹ Vgl. Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft des Rates der Immobilienweisen 2020, ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., Berlin 2020.



Wachstum in schrumpfenden Regionen

In den schrumpfenden Regionen ziehen wachsende Klein- und kleine Mittelstädte wegen ihres diversifizierten Wohnungs- und des Infrastrukturangebotes Einwohner aus den umgebenden ländlichen Regionen an und entwickeln sich zu Wachstumspolen. Diese Städte übernehmen regional eine wichtige Stabilisierungsfunktion, insbesondere im Sinne der Gleichwertigkeitsdebatte. Bezogen auf die Entwicklung des Wohnungsmarktes besteht die Aufgabe darin, auf die aufgrund des demografischen Wandels bedingte Freisetzungswelle von älteren Bestandswohnungen adäquat zu reagieren. Das bedeutet, die Aufgabe besteht primär im qualitativen Umbau auf vorhandenen Flächen. Wohnungsneubau „auf der grünen Wiese“ sollte vermieden werden, um zukünftige Leerstände und „Investitionsruinen“ sowie unnötigen Flächenverbrauch zu vermeiden. Neben Bestandsmodernisierungen kann dies auch Ersatzneubau auf bestehenden Flächen bedeuten. Dabei muss gerade in den schrumpfenden Städten nach nachfragegerechten Alternativen zum Eigenheim gesucht und für eine Etablierung des maßstabgerechten Mehrfamilienhauses als attraktive Wohnalternative geworben werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass diese Klein- und Mittelstädte ihre Stabilisierungsfunktion wahrnehmen können, ist, dass die bereits bestehende Infrastruktur gesichert und an die veränderten Bedarfe angepasst wird. Dies betrifft vor allem die Bereiche Nahversorgung, Kita, Schule, medizinische Versorgung sowie Kultur- und Freizeitangebote. Dazu bedarf es seitens der Politik einer finanziellen Unterstützung, um die Daseinsvorsorgeinfrastrukturen zu sichern bzw. zu stärken. Zum anderen ist es wichtig, die Verwaltung beim Aufbau von Kooperationsstrukturen zu unterstützen.

Wachsende Klein- und kleine Mittelstädte im ländlichen Raum entlasten zudem die Kernstädte und die angrenzenden städtischen Regionen mit ihren angespannten Wohnungsmärkten. Herausforderungen sind hier die Schaffung zusätzlichen Wohnraums und eine optimierte Anbindung an den ÖPNV, um Pendlerströme in die Kernstädte effektiv abwickeln zu können. Darüber hinaus müssen zusätzliche Wohnfolgeinfrastrukturen, wie Nahversorgung, Kitas und Schulen, vor Ort geschaffen werden, um die Regionen als Wohnort attraktiv zu gestalten und Verkehre einzudämmen. Klein- und Mittelstädte fungieren als Entlastungskern für die Wachstumsregionen. Die Wohnungsmärkte in diesen Kreisen sind durch stark steigende Miet- und Kaufpreise gekennzeichnet, das Niveau nähert sich den städtischen Kreisen an. Perspektivisch ist hier von einer weiter wachsenden Nachfrage auszugehen. Interkommunale Strategiekonzepte können hier die Aufgabenteilung zwischen Metropole und Umland definieren und eine Win-win-Situation für alle schaffen.

Handlungsoptionen für die Randzonen der Metropolen und den ländlichen Raum gibt es also tatsächlich und die Chancen einer erfolgreichen Umsetzung steigen, wenn sich die betreffenden Kommunen ihre Chancen und Potenziale vergegen-

wärtigen, die aktive Kooperation in der Region suchen und zugleich in die Lage versetzt werden, zielgenaue Interventionen vorzunehmen, um die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zu erhalten und, wenn möglich, zielgenau zu qualifizieren. Hier sind also (weiterhin) Bund und Länder gefragt, die ebenfalls die Chancen erkennen und gerade auch unter Berücksichtigung der Finanzausstattung der Kommunen deren Handlungsfähigkeit ermöglichen (gezielte Förderprogramme etc.), aber zugleich auch die von ihnen verantworteten Infrastrukturen vorhalten sowie gezielt qualitativ und quantitativ weiterentwickeln müssen. Dies betrifft in besonderem Maße die überregionale Verkehrsinfrastruktur als Basis für wirtschaftliche Stabilisierung.

Differenzierte Herangehensweisen

Welche Rolle kommt in diesen Prozessen den planenden Berufen zu? Die Erarbeitung von Leitbildern und Visionen sowie konkreten regionalen Handlungsstrategien für die beschriebenen Regionen sind Aufgabenstellungen, die verstärkt in den Fokus der Planer rücken sollten, gilt es doch innovative Speziallösungen – zum Teil im Gegensatz zu den Lösungen in den Metropolen – zu entwickeln, zu erproben und wissenschaftlich zu begleiten, um deren Übertragbarkeiten auf andere Situationen zu ermitteln. Flächenverfügbarkeit und damit Dichte ist auch hier eine Fragestellung an die Planer, auf die andere Antworten als in den Metropolen zu entwickeln sind. Hinzutreten weitere Themen wie Barrierefreiheit, alternative Mobilitätsformen und Klimafolgenanpassung. Blickt man gerade auf das Thema Mobilität, so ist die Lösungsfindung in den ländlichen Regionen deutlich komplexer und ungleich schwieriger. Mutige Lösungsansätze und Experimente zur Bewältigung dieser Herausforderungen sind gefragt. Zugleich bedürfen derartige Prozesse einer initiierten, kontinuierlichen und ergebnisorientierten Begleitung. Diese kann gerade in diesen Regionen häufig nicht die Verwaltung selbst absichern. Die Beauftragung eines Prozessmanagements für die beschriebenen Transformationen in diesen Regionen sollte deshalb immer in den Interventionen enthalten sein.

Unsere Vision: Am Ende dieses Prozesses stehen attraktive, lebenswerte Klein- und Mittelstädte mit stabilen Einwohnerzahlen und funktionierenden Nachbarschaften, die den Bedürfnissen der sich für diesen Lebensraum entscheidenden Bevölkerung gerecht werden, ohne das Leben in den Metropolen zu kopieren, sondern vielmehr andere Akzente setzen.

Christina Ebel,
Mitglied der Geschäftsführung DSK-BIG, Projekt- und
Stadtentwicklung, Kronshagen

Carolin Wandzik,
Geschäftsführerin GEWOS – Institut für Stadt-, Regional-
und Wohnforschung GmbH, Hamburg